

Magdalena Ślusarczyk

SPOŁECZNE I EKONOMICZNE ASPEKTY LOBBINGU

Dynamiczny i zachodzący na coraz większą skalę rozwój lobbingu uwidacznia się zarówno na scenie politycznej, w gospodarce, jak i w funkcjonowaniu organizacji rządowych i pozarządowych. Płaszczyzny życia publicznego stanowią pole bitew różnych grup interesów. Nasza rzeczywistość dowodzi, że nie wystarczy dzisiaj tylko mieć rację, trzeba umieć skutecznie do niej przekonać innych. Opanowanie sztuki podejmowania działań lobbingowych – zwanej na gruncie polskim „rzeczniectwem interesów” – może przyczynić się do uzyskania wymiernych efektów ekonomicznych, gdyż lobbing przekłada się bardzo często na wyniki finansowe przedsiębiorstw, wysokość dotacji przyznawanych różnym organizacjom czy instytucjom, a także – w wielu przypadkach – nawet na zasobność portfela przeciętnego Polaka. Ważne jest, aby dążyć do traktowania lobbingu jako działania społecznie odpowiedzialnego, tzn. przyczyniającego się do wprowadzenia zmian korzystnych zarówno dla podmiotów gospodarczych, jak i społeczeństwa. Takie podejście do problematyki lobbingu pozwoli uwolnić ten element życia publicznego od funkcjonującego stereotypu, niesłusznie utożsamiającego lobbing z korupcją. Celem tego artykułu jest próba odmitologizowania postrzeganego w ten sposób zjawiska lobbingu oraz podkreślenia jego znaczenia jako instrumentu wykorzystywanego w walce o preferowanie określonych rozwiązań w sferze ekonomicznej.

Lobbing (od ang. *lobby*: „przekonywać posłów w kuluarach”) jest terminem bardzo pojemnym. Złożoność istoty lobbingu i jego wieloaspektowość utrudnia jednoznaczne zdefiniowanie zjawiska. Najczęściej lobbing określany jest jako działanie wpływowej grupy osób na rzecz danego regionu, grupy społecznej, instytucji itp.¹ To wszelkie relacje pomiędzy władzą a obywatelami (w tym zwłaszcza zorganizowanymi w grupy nacisku), wynikające ze świadomych działań adresowanych do władzy. Pierre Servan-Schreiber, adwokat zawodowo zajmujący się problematyką lobbingu, praktykujący w Paryżu i w Nowym Jorku, na łamach

¹ *Słownik wyrazów obcych*, pod red. I. Kamińskiej-Szmaj, autorzy: M. Jarosz i zespół, Warszawa 2001.

„Actes du colloque de l'Association française des relations publiques”² stwierdza, że lobbying to reprezentowanie interesów osoby prywatnej wobec władz administracyjnych lub politycznych, które podejmują decyzje powodujące zmiany w otoczeniu ekonomicznym, prawnym lub finansowym danej jednostki, w sposób dla niej korzystny lub nie. Według Michel’a Bongrand, francuskiego doradcy ds. wizerunku w „International public affairs consultant”, nowoczesny lobbying, określany jako prowadzenie kampanii na rzecz grupy ekonomicznej (politycznej, społecznej, kulturalnej itp.), jest wykonywany zarówno wobec elity politycznej, jak wobec organów administracji państwowej. Należy zawsze wykazywać partnerom dialogu, że działanie zmierzające do umotywowania słuszności żądań grupy ma tylko jeden cel: służyć będzie dobru publicznemu. Wiarygodny lobbysta powinien w sposób logiczny uwzględniać interesy partykularne na tle interesu ogółu³.

Lobbysta (ang. *lobbyist*) to przedstawiciel lobby, osoba uprawiająca lobbying⁴. Jurgen Koch z GIW Europe podkreśla, iż lobbystą jest każdy, kto w imieniu strony trzeciej nawiązuje kontakt z politykami lub instytucjami publicznymi w celu obrony interesów strony zlecającej, bądź w celu uzyskania odpowiednich dla niej informacji. Lobbysta to człowiek, który poprzez swoje umiejscowienie w systemie legislacyjnym lub decyzyjnym, jest (w cywilizowanych krajach) źródłem informacji na temat opracowywanych aktów prawnych. Przekazuje także sugestie i propozycje rozwiązań korzystnych dla swoich mocodawców, którymi są zazwyczaj organizacje społeczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, międzynarodowe koncerny lub inne wpływowe organizacje⁵.

Odgrywając znaczącą rolę w życiu publicznym grupy nacisku, Stanisław Ehrlich dzieli na: ekonomiczne, społeczne i polityczne. Do grupy ekonomicznych zalicza m.in.: organizacje przemysłowców, koncerny, banki, ale także przedstawicieli wolnych zawodów oraz stowarzyszenia konsumentów. Natomiast do grupy społecznych należą m.in. organizacje religijne, kulturalne, filantropijne i humanitarne. W ostatniej grupie – politycznej – mieszczą się zarówno ekonomiczne, jak i społeczne grupy interesu, które łączy to, że ich celem jest wpływanie na kształt decyzji politycznych⁶.

W Polsce najważniejszymi „wykonawcami” działań lobbyingowych są zarządy dużych przedsiębiorstw, politycy oraz grupy interesów powiązane z władzą państwową (np. lobby przemysłu zbrojeniowego), branżowe grupy interesów ekonomicznych (np. Polskie Lobby Przemysłowe), związki i stowarzyszenia gospodarcze (np. Polska Rada Biznesu, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Business Centre Club⁷), a także związki zawodowe, organizacje i stowarzyszenia społeczne, władze lokalne i samorządowe, wyspecjalizowane firmy doradcze

² AFREP, Paryż, styczeń 1991.

³ R. M. Zając, *Lobbying – element stabilnej demokracji*, <http://www.exporter.pl/zarządzanie/marketing/3lobbying.html> z dnia 15.12.2003.

⁴ *Słownik...*

⁵ W. S. Pratkowski, *Grizli i lososie*, „Decydent” 2004, nr 1 (51), styczeń.

⁶ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Grupy nacisku*, [w:] M. Chmaj (red.), *Państwo, ustroj. samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 77-78.

⁷ K. Gołata, A. Szoszkiewicz, *Kto rządzi polską gospodarką?*, „Businessman Magazine” 2002, nr 3, s. 31-32.

i konsultingowe⁸ oraz prywatne firmy lobbingowe (np. Impress Art PR & Lobbying, Unilob, Kancelaria Lobbingowa Mieczysław Wilczek i Partnerzy, CEC Government Relations). Powoli rozwija się lobbing prasowy, który w Europie Zachodniej i USA jest instrumentem grup nacisku, działających głównie w interesie ogólnospołecznym. Do znanych zagranicznych tytułów należą: amerykański miesięcznik „Campaigns and Elections. The Magazine for People in Politics” (zajmujący się wyłącznie lobbingiem politycznym) czy brytyjskie tygodniki, w których ukazują się płatne teksty lobbingowe: „The House Magazine” (pismo adresowane do wymagającego czytelnika, rozprowadzane m.in. w Izbie Gmin) oraz „The Parliament Magazine” (wydawany głównie z myślą o parlamentarzystach europejskich)⁹. Poważnym pismem, opisującym lobbing w Polsce jest „Decydent”.

W państwach stabilnej demokracji lobbing jest istotnym elementem życia politycznego. W nim upatruje się czynnik stabilizujący struktury państwa. Nie ulega wątpliwości, iż lobbing jest w istocie mechanizmem wymiany poglądów na określoną sprawę pomiędzy różnymi środowiskami społecznymi, grupami interesów a systemem przedstawicielskim i prowadzi do dialogu pomiędzy rządzonymi a rządzącymi. Dla polityków stanowi swoisty „system alarmowy”, przynoszący informacje o rozmaitych problemach społecznych, pozwalający decydom na przyjrzenie się i przeanalizowanie danego problemu z różnych punktów widzenia. Dla zorganizowanych grup interesów pełni funkcję użytecznego narzędzia, dzięki któremu można przedstawić określoną sprawę i przemawiające za jej rozwiązaniem argumenty¹⁰. Przez wielu politologów i ekonomistów lobbing nazywany jest „piątą władzą”. Philip Kotler dostrzega pragmatyczną stronę lobbingu, upatrując w nim instrument przekonywania członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych. Profesor Grant z Institute d'Etudes Politiques w Paryżu podkreśla aspekt komunikacyjny zjawiska. Lobbing to jedna z dróg, dzięki której obywatele mogą uczestniczyć w formułowaniu polityki rządów i bronić swych interesów. Z punktu widzenia rządów jest sposobem zasięgania opinii w kwestiach społecznych i ekonomicznych, promocją idei i spraw, czyli swoście rozumianym marketingiem idei.

Rozwijający się w Polsce lobbing ma do odegrania bardzo ważną rolę. Stymuluje on rozwój społeczeństwa obywatelskiego, pobudza obywateli do reprezentowania swoich interesów, łączy ich w grupy interesów. Tym samym niweluje przepaść, jaka wytworzyła się przez ostatnie dziesięciolecia między obywatelem a władzą¹¹. Jednak, aby tak się stało, w świadomości Polaków powinien wytworzyć się właściwy obraz działalności lobbingowej, gdyż w odczuciu społecznym lobbing bardzo często kojarzony jest z korupcją i cwaniactwem. Przyczyniają się do tego liczne afery korupcyjne, nagłaśniane przez media, po których zwykle następuje dyskusja o moralności w polityce, działaniach etycznie akceptowalnych czy o po-

⁸ K. Jasiński, *Lobbing gospodarczy w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 4.

⁹ D. A. Zaczek, *Sprzedawanie idei – lobbing prasowy*, „Decydent” 2002, nr 12 (40), grudzień.

¹⁰ R. M. Zając, *Lobbing – element stabilnej demokracji...*

¹¹ S. Wilkos, „Lobbing – reprezentacja, nie korupcja”, fragment wystąpienia podczas konferencji „Polskie doświadczenia w budowaniu podstaw demokratycznego parlamentaryzmu”, sejm, czerwiec 2001, www.decident.pl/issue/200109/05.htm z dnia 15.12.2003.

trebach wprowadzenia uregulowań systemowych. Aby zmienić społeczną percepcję lobbingu, należałoby przeprowadzić szeroko zakrojoną akcję edukacyjną, która przede wszystkim uwypukliłaby subtelą różnicę pomiędzy korupcją a lobbingiem. Korupcja jest przestępstwem. Lobbing jest usługą, rzecznictwem interesów, działalnością grup nacisku na przeplatających się płaszczyznach: społecznej, gospodarczej i politycznej¹².

W myśleniu Polaków o lobbingu można dostrzec wiele paradoksów. Wywieranie wpływu na organy władzy publicznej poprzez przekazywanie decydentom informacji dotyczących określonego zagadnienia prawie od razu budzi podejrzenia o zachowania korupcjogenne, a przecież takie działanie to nic innego jak elementy artikulacji interesów, która jest prawem, przywilejem każdego obywatela. Czy należy zatem ograniczać możliwość wpływania obywateli na proces sprawowania władzy? Odpowiedź wydaje się być przecząca. Walczyć należy nie z lobbingiem, lecz z korupcją – poprzez m.in. zapewnienie jawności procedur decyzyjnych i rozdział kompetencji, swobodny i równy dostęp do informacji oraz społeczne konsultacje projektów ustaw, czyli przez popularyzację lobbingu¹³. Gdy te aspekty zostaną zapewnione, lobbing na pewno nie będzie budził negatywnych skojarzeń.

Tabela 1. Działania w zakresie lobbingu gospodarczego i politycznego – oferta usługowa firmy Wil Lobbying

Lp.	Działania w zakresie lobbingu gospodarczego i politycznego
1.	Stwarzanie warunków w zakresie obowiązującego prawa do realizacji przedsięwzięć gospodarczych w kręgach silnych grup interesów; kontakty z podmiotami gospodarczymi, klubami kapitału itp., w środowisku partii politycznych, organizacji społecznych i samorządowych, kontakty z liderami, zespołami doradców, w mediach
2.	Działalność w dziedzinie Public Relations, kształtująca pozytywny wizerunek Zleceniodawcy w grupie inwestorów strategicznych, w środowiskach decyzyjnych, instytucjach publicznych, regionalnych środowiskach i lokalnych społecznościach, środkach masowego przekazu
3.	Zbieranie i opracowywanie informacji o zjawiskach gospodarczych dotyczących branż wskazanej przez Zleceniodawcę
4.	Pomoc w zakresie prywatyzacji i restrukturyzacji, w tym: tworzenie wokół Zleceniodawcy korzystnych warunków sprzyjających zaangażowaniu inwestorów strategicznych, analizy możliwości i warunków przekształcania przedsiębiorstwa z punktu widzenia szans rynkowych, pozycji finansowej, praw majątkowych itp.
5.	Dostosowywanie przepisów prawa polskiego do przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej
6.	Wpływ na kierunki legislacyjne, którymi podąża polskie ustawodawstwo, zwłaszcza w dziedzinach należących do obszaru zainteresowania Zleceniodawcy, poprzez działania na wielu płaszczyznach; w parlamencie kontakty z posłami, senatorami i doradcami parlamentarnymi

Źródło: materiały promocyjne firmy Wil Lobbying.

Działalność lobbingowa może przyjmować różnorodne formy: od bezpośrednich kontaktów z politykami i wysokimi urzędnikami, przez zbieranie podpisów pod

¹² A. Protas, *Lobbing to nie korupcja*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 25.

¹³ S. Wilkos, „Lobbing – reprezentacja, nie korupcja...”

petycjami, po urządzanie akcji protestacyjnych¹⁴. Akcje lobbingsowe prowadzone są¹⁵ także poprzez popularyzowanie firmy w określonych kręgach, organizowanie konferencji, seminariów, przygotowywanie raportów i przekazywanie ich w ręce przedstawicieli władzy czy nawiązywanie kontaktów z decydentami w organach Unii Europejskiej.

Jeżeli do decydentów nie docierają argumenty przedstawiane przez lobbyistów, ci ostatni bardzo często uciekają się do innych sposobów artykulacji swoich racji i przekonania o ich słuszności opinii publicznej oraz przedstawicieli władzy. Jednym z takich sposobów jest umiejętne podsycanie danego problemu i nakreślenie sposobu jego rozwiązania w mediach, zwłaszcza na łamach prasy. Przykładowo, uwypuklenie konsekwencji związanych z powiększającą się dziurą ozonową może przełożyć się na biznes; konsumenci wymienią stare lodówki na nowe, zarobią producenci bezfreonowego sprzętu i lobbyści. Dlatego też możemy czasem obserwować falę artykułów o podobnej treści, dotyczącą np. prezentowania interesów przemysłu farmaceutycznego lub branży motoryzacyjnej¹⁶.

Sektor czy branża gospodarki determinuje w pewien sposób charakter podejmowanych działań lobbingsowych. Przedsiębiorcy prowadzący w Polsce działalność gospodarczą w większości przypadków deklarują, że albo robią to samodzielnie, albo w ramach organizacji zrzeszających przedsiębiorców. Najważniejsze jest dla nich prowadzenie lobbingu w rządzie oraz wobec władz samorządowych.

Andrzej Arendarski, prezes NOM Sp. z o.o. i Tel-Energ S.A., przyznaje, że lobbings tych firm opiera się głównie na rozmowach członków zarządu z posłami i innymi politykami – kontakty z parlamentem są niezwykle istotne. Podczas takich spotkań przedstawiciele firmy tłumaczą swoje racje, przekonują, że potrzebne są określone uregulowania prawne. Elementem lobbingu są także niektóre działania organizowane przez dział Public Relations firmy, m.in. publiczne wypowiedzi czy udzielanie wywiadów. Ważnym kanałem prowadzenia działań lobbingsowych są izby przemysłowe, głównie Krajowa Izba Informatyki i Telekomunikacji, która prowadzi silny lobbings na rzecz liberalizacji prawa telekomunikacyjnego (leży to w interesie wielu przedsiębiorców z tego sektora)¹⁷.

W przypadku branży logistyczno-spedycyjnej, zdaniem Zbigniewa Twardowskiego – dyrektora generalnego i prezesa zarządu Messenger Service Stolica S.A. – korzyści systemowe można uzyskać uprawiając sztukę lobbingu wyłącznie w parlamencie lub w rządzie. Dlatego też w pracach nad ustawą liberalizującą rynek pocztowy, oprócz posłów, brali czynny udział także reprezentanci tej właśnie branży. Koncentrowano się na tym, aby nie dopuścić do rozwiązań monopolistycznych w branży, zliberalizować prawo i dostosować je do standardów europejskich oraz, by wyeliminować lub zminimalizować rozwiązania, w których istniałaby konieczność np. starania się o koncesje (co w przypadku wielu przedsiębiorstw, nie tylko z tej gałęzi, niesie zagrożenie w postaci działań korupcyjnych). Adresa-

¹⁴ K. Bzowska-Budd, *W korytarzach władzy*, „Decydent” 2002, nr 5 (33), maj.

¹⁵ K. Jasiecki, *Zakres usług profesjonalnych lobbystów*, „Decydent” 2000, nr 11 (15), listopad.

¹⁶ P. Wrabec, R. Pisera, *Regulowanie rzeki interesów*, „Newsweek Polska” 2002, nr 34/02.

¹⁷ Jak i gdzie lobbować?, <http://businessman.onet.pl/artikul.html?DB=162&ITEM=1115472&T=97>
z dnia 15.12.2003.

tem lobbingu nie są władze lokalne, gdyż branża logistyczno-spedycyjna działa na podstawie ustaw opracowywanych i zatwierdzanych przez polski parlament.

Formalnego lobbingu nie prowadzi firma Gino Rossi (rynek obuwia). Prezes, Maciej Fedorowicz, twierdzi, iż firma włącza się natomiast w działania na rzecz poprawy warunków funkcjonowania wielu podmiotów gospodarczych. Interesów przedsiębiorców bronią różne izby przemysłowo-handlowe. Gino Rossi jest członkiem Włoskiej Izby Przemysłowo-Handlowej i działając poprzez to gremium czyni starania, aby przedstawiciele rządu zapoznali się z opinią i postulatami firmy w określonej sprawie¹⁸.

Niestety, zdaniem przedstawicieli nie tylko tej firmy postulaty pracodawców są realizowane w niewielkim stopniu, co w dużej mierze wynika z faktu, iż w kluczowych sprawach, takich jak np. wprowadzenie podatku liniowego i ustalenie jego stawki, przedsiębiorcy nie wypracowali wspólnego stanowiska. Jest to kolejny obszar, który stanowi pole do popisu dla poszczególnych aktorów działań lobbingowych. Takie działania prowadzi Business Center Club, walcząc w imieniu wielu przedsiębiorców o rewolucję fiskalną, którą ma zagwarantować wprowadzenie od 2005 roku podatku liniowego w wysokości 18%¹⁹. Czas pokaże, czy przedsiębiorcy w Polsce połączą siły i BCC znajdzie w tej walce skutecznych sojuszników.

Przykładem lobbingu, gdzie przedsiębiorcy mówili jednym głosem może być dyskusja w związku z pracami nad projektem ustawy o VAT. Działania lobbingowe poszczególnych branż przybierały w tym przypadku głównie dwie formy: rozmów z parlamentarzystami, prezentowania im swoich obaw i argumentów, proponowania alternatywnych rozwiązań oraz zmasowanej akcji informacyjnej w mediach. Rząd przekonywał do swojego, profiskalnego stanowiska (stosowanie po 1 maja 2004 roku jednolitej 22% stawki podatku VAT, co pozwoli na dostosowanie się do dyrektyw UE i jednocześnie przyczyni się do pozyskania dodatkowych dochodów dla budżetu państwa). Przeciwno takiemu rozwiązaniu zdecydowanie wystąpiła branża budowlana, prowadząca lobbing ukierunkowany na przekonanie parlamentarzystów do wprowadzenia jednej stawki VAT (16,7%) na wszystko, bez obniżen czy określania grup niepodlegających ustawie. Ponieważ taki pomysł miał od początku niewielkie szanse na akceptację rządu, przedsiębiorcy z branży budowlanej opracowali poprawki do projektu ustawy wprowadzające definicję budownictwa społecznego, korzystającego z obniżonej, 7% stawki VAT. Protest w sprawie projektu ustawy zgłosili także nadawcy telewizji cyfrowej, którzy argumentowali, iż wprowadzenie 22% VAT-u na ich usługi odbiłoby się bardzo niekorzystnie nie tylko na finansach poszczególnych platform cyfrowych. Straciliby także użytkownicy takiej telewizji oraz polski sport i film, które w znacznej części są przez nią sponsorowane. Przedstawiciele Canal+ Cyfrowy jako kompromis zaproponowali zastosowanie wobec platform cyfrowych ulgowej 7% stawki VAT, co nie naruszyłoby w żaden sposób prawa wspólnotowego. Przepisy projektu ustawy o VAT poddali krytyce również importerzy, którzy lobbowali na rzecz wprowadzenia zasady odroczenia płatności VAT importowego oraz bankowcy. W opinii

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ G. Leśniak, *Potrzebna jest rewolucja fiskalna*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 10.

tych ostatnich, usługi skierowane do osób fizycznych (koszty prowadzenia konta osobistego, zakładania lokat i innych podstawowych czynności bankowych) powinny być nadal zwolnione z VAT. Opodatkować natomiast należałoby produkty bankowe z założenia kierowane do instytucji i firm (m.in. zarządzanie aktywami, faktoring, ściąganie wierzytelności), które z reguły odliczają sobie VAT naliczony²⁰.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż przedsiębiorcy podjęli działania lobbingsowe nie tylko w swoim interesie, lecz także w interesie osób spoza biznesu: pisarzy, twórców muzyki i innych osób fizycznych wykonujących tzw. działalność osobistą.

W dyskusjach nad projektem ustawy o VAT bardzo często przewijał się aspekt społeczny, związany z konsekwencjami wprowadzenia ustawy w takim kształcie dla przeciętnego obywatela. Ciężar 22% podatku VAT musieliby ponieść głównie konsumenci, co przy aktualnym poziomie zasobności portfeli Polaków mogłoby doprowadzić do fali protestów, strajków czy, w najlepszym razie, do narastającej depresji społeczeństwa. Kolejne podwyżki cen spowodowałyby spadek i tak niskiego już standardu życia. Wspominano także o zagrożeniu związanym ze stratą motywacji do czytania gazet i czasopism oraz z rezygnacją z korzystania z innych dóbr kultury (wynikającą z jeszcze wyższych cen, wskutek podniesienia stawki VAT). W przypadku, gdyby taka sytuacja utrzymała się przez dłuższy czas, dotkliwe skutki odczułyby nie tylko firmy z rynku wydawniczego.

Jeszcze przed kilku laty bardzo aktywne było lobby przemysłu ciężkiego (górnictwo, hutnictwo i inne z tzw. tradycyjnego przemysłu). Obecnie intensywny lobbying prowadzą koncerny tytoniowe i alkoholowe, szczególnie w przypadku kolejnych debat nad ograniczeniami reklamowymi w tych branżach. Na uwagę zasługuje fakt, że po raz pierwszy w historii parlamentarnej dyskusji nad kształtem ustawy (w kwestii zakresu reklamy alkoholu), dwie komisje senackie zaprosiły reprezentantów branży piwowarskiej na swoje posiedzenia i przedstawiciele ci mogli publicznie zaprezentować swoje opinie w tej sprawie (rok 2000). Lobby przemysłu piwowarskiego walczyło zaciekle, jednak podczas głosowania nad poprawkami sejmu okazało się, że z trzech ważnych punktów (reklama w TV, billboardy, sponsoring) udało się wprowadzić tylko ten ostatni²¹. Pozostałe poprawki zostały odrzucone. Restrykcyjne warunki reklamy alkoholu zostały utrzymane. Był to sygnał dla przedstawicieli koncernów alkoholowych, że należy podjąć próbę regularnego prowadzenia działań lobbingsowych. W ogromnej mierze w rezultacie tych właśnie działań udało się doprowadzić do wprowadzenia przez sejm i zatwierdzenia przez senat korzystnych zmian w ustawie (zwłaszcza z punktu widzenia branży piwowarskiej), dotyczących bardziej liberalnych warunków reklamy alkoholu²².

Koncerny tytoniowe walczą, wykorzystując swoich lobbystów, m.in. z kontynuacją polityki nadmiernego fiskalizmu, która prowadzi – ich zdaniem – do zwiększe-

²⁰ A. Grabowska, *Przedsiębiorcy walczą o dobrą ustawę*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 18.

²¹ A. Długosz, *Paragrafem w rozsądek*, „Decydent” 2001, nr 7/8 (23/24), lipiec/sierpień.

²² Por. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 719.

nia przemytu. W konsekwencji tracą zarówno producenci tytoniu, jak i budżet państwa. Jako symptomatyczny przykład może służyć sytuacja na rynku tytoniu fajkowego. Do 2000 roku, na 180 ton tytoniu fajkowego konsumowanego w Polsce, 140 ton pochodziło z przemytu. Taki stan rzeczy wynikał głównie z faktu, iż cło i akcyza na tytoń fajkowy w Polsce wynosiły łącznie ponad 833% (w Czechach 120%), a Ministerstwo Finansów odmawiało wprowadzenia znaków akcyzy na ten wyrób. Budżet tracił na tym około 26 mln zł rocznie²³. Czyżby argumentacja koncernów tytoniowych nie docierała do polityków, czy też są może inne grupy nacisku, prowadzące bardziej skuteczny lobbing, który przekonuje polskich decydentów do utrzymywania tak wysokich obciążeń fiskalnych?²⁴

Przedstawiciele polskiego przemysłu farmaceutycznego, stojąc przed koniecznością dostosowania się do wymagań obowiązujących w Unii Europejskiej, prowadzą różnego rodzaju działania lobbingowe dotyczące m.in. rejestracji i re-rejestracji produktów leczniczych oraz przyspieszenia procesu rejestracji leków generycznych. Według prezesa Jelfy, Sławomira Kryszkowskiego, najistotniejszą sprawą jest prowadzenie kampanii na rzecz polskich producentów farmaceutyków. Niezwykle ważny jest cel lobbingu w tym obszarze: sformułowanie „przyjaznych” przepisów, które umożliwiłyby polskim przedsiębiorcom produkcję leków odtworczych. Działania lobbingowe prowadzone są w sprawie tzw. poprawki Bolara (z ang. *Bolar Provision*), umożliwiającej prowadzenie prac badawczych przed zakończeniem ochrony patentowej; wdrożenie leku do produkcji następowałoby po jej ustaniu²⁵.

Nie każda forma lobbingu zasługuje na uznanie i aprobatę ze strony społeczeństwa. Głośne były sprawy związane z zapraszaniem wpływowych osób reprezentujących środowisko lekarskie na zagraniczne kongresy naukowe. Jak się nieraz okazywało, celem tych spotkań było przekonywanie do swoich racji przez określoną grupę nacisku (koncerny farmaceutyczne); sama konferencja była jedynie przykrywką dla sponsorowanej ekskluzywnej wycieczki zagranicznej, z licznymi imprezami towarzyszącymi. Przykładem może być czterodniowe seminarium, zorganizowane przez firmę Novartis na Malcie (pod koniec 2001 r.) dla około 100 polskich onkologów, podczas którego przewidziano 6 godzin wykładów na temat wprowadzanych na rynek leków na raka²⁶.

Niebezpieczeństwo związane z lobbingiem pojawia się w momencie, gdy lobbyści działają wbrew interesom i prawom innych grup nie napotykając z ich strony na opór (np. w związku z niską społeczną świadomością danego problemu). Może to doprowadzić do sytuacji, że nieliczna, lecz skuteczna grupa narzuca politykę niezgodną z interesem większości, co w konsekwencji może przyczynić się do osłabienia ładu demokratycznego w całym państwie. Zagrożeniem może być także możliwość uzależnienia interesów narodowych od zagranicznych grup nacisku,

²³ J. Adamski, *Lobbysta wśród biurokratów*, „Decydent” 2000, nr 2 (6), luty.

²⁴ Obciążenia z tytułu cła i akcyzy na tytoń fajkowy wynosiły w 2003 roku ponad 523%.

²⁵ A. Grabowska, *Przedsiębiorcy walczą o dobrą ustawę...*

²⁶ M. Kęskrawiec, Ł. Głowacki, P. Maciejowska, *Recepta na wczasy. Lekarz na pasku producenta leków*, „Newsweek Polska” 2003, nr 37/03; także: R. Jędrzejczyk, „Lobbing w normie”, <http://businessman.onet.pl/arttykul.html?DB=162&ITEM=1122261> z dnia 10.12.2003.

mających w działaniach lobbingowych znacznie większe doświadczenie w porównaniu z rodzimymi przedstawicielami tej sztuki argumentacji²⁷.

Niezależnie od opinii sceptyków lobbing jest od kilkadziesiąt lat faktem społecznym, realnym przejawem demokracji uczestniczącej. W ostatecznym rachunku, ten, kto nie potrafi wykorzystać lobbingu dla swoich celów – zazwyczaj przegrywa²⁸. Przykładów przegranych spraw, wynikających w dużej mierze z braku zastosowania działań lobbingowych, można przytoczyć wiele.

W 1994 roku Rada Ministrów do programu budowy autostrad dodała połączenie A-3 przebiegające południkowo od Szczecina do Lubawki. Poniesione zostały wydatki na uzyskanie wskazań lokalizacyjnych i badania ocen oddziaływania autostrady na środowisko naturalne. W 1998 roku Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych opublikowała raport, w którym ruch na autostradzie A-3 oszacowała na znacznie mniejszy niż poziom uznawany za opłacalny. Konsekwencją tego dokumentu było przesunięcie przez Ministerstwo Transportu terminu budowy autostrady A-3 na okres po 2015 roku. Decyzja ta – zdaniem wielu ekspertów i grup wyrażających interes społeczności lokalnych – nie uwzględniała argumentów przemawiających za jej budową. Nie przeprowadzono wówczas akcji lobbingowej polegającej na zaprezentowaniu decydom i opinii publicznej przesłanek budowy A-3, wskazujących na wieloaspektowy sens realizacji tego przedsięwzięcia i jego znaczenie dla rozwoju makroregionu. W fazie decyzyjnej argumenty społeczności lokalnej, w związku z brakiem ich wyrazistego wyartykułowania nie zostały wzięte pod uwagę²⁹.

Kolejną sprawą jest wybór lokalizacji pod budowę nowego lotniska dla Warszawy. Międzyresortowa komisja za najlepsze miejsce realizacji inwestycji uznała Modlin i Mszczonów. Włodarze niektórych miast, które nie zostały wybrane lub znalazły się na końcu listy kandydatów, zareagowali żywiołowo, podkreślając, że jest to decyzja polityczna a nie merytoryczna. „Przegrywamy, bo w naszym przypadku lobbingu zabrakło”, podsumowała Marzena Kędra-Podlipniak, rzecznik prasowy prezydenta Radomia. Zabrakło także dialogu społecznego, wymiany argumentów z przedstawicielami stowarzyszeń społecznych, którzy nie zostali do komisji zaproszeni³⁰.

Skutki niepodejmowania działań lobbingowych odczuwalne są także w instytucjach kultury. Brak lobbingu przekłada się w dużym stopniu na niedostateczne dofinansowanie działalności tych instytucji. Zdaniem Andrzeja Nowakowskiego, dyrektora Instytutu Książki, samorządy i politycy nie interesują się sprawami bibliotek, gdyż bibliotekarze nie reprezentują siły ekonomicznej i nie mają skutecznego lobbingu³¹. Podobna sytuacja dotyczy ośrodków kultury, sportu i rekreacji, domów kultury czy teatrów. Ważną sprawą byłoby także wspieranie lobbingu na

²⁷ K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000, s. 16.

²⁸ R. M. Zając, *Lobbing – element stabilnej demokracji...*

²⁹ *Autostrady: Lobbing – potrzebny czy zbędny?*, „Decydent” 2001, nr 5 (21), czerwiec.

³⁰ B. Kalinowska, *Ogłosz w tym tygodniu*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 9; także: *Para zwycięzców i lista rezerwowa. Nowe lotnisko dla Warszawy*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 13.

³¹ Ł. Gołębiowski, K. Mastoń, „Lalka” po persku? Warto!, „Rzeczpospolita” 2004, nr 8.

rzecz tworzenia warunków prawnych i korzystnych rozwiązań podatkowych dla mecenatu kultury³².

Lobbing, prowadzony w cywilizowany sposób, stanowi dla przedsiębiorców, różnych instytucji i konsumentów niezwykle ważny oręż w walce o przeformowanie własnych racji, zaprezentowanie poglądów, zaznaczenie swojej obecności na arenie gospodarczej czy politycznej. Istotne jest, aby ten cenny instrument artykułowania postulatów wobec organów władzy publicznej był wykorzystywany zgodnie z przyjętymi zasadami etyki i służył nie tylko osiągnięciu interesów partykularnych, ale także uwzględniał dobro ogółu. Należy mieć nadzieję, że ustawa o działalności lobbingowej, która ma wejść w życie w kwietniu 2004 roku, przyczyni się do zwiększenia przejrzystości życia publicznego w Polsce na płaszczyźnie politycznej i ekonomicznej, co w perspektywie zaowocuje właściwym postrzeganiem zjawiska lobbingu przez społeczeństwo.

³² J. Cieślak, Ł. Gołębiowski, *Najpierw porządku*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 27.